



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2009
KOM(2009)700 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**ÅRSRAPPORT FOR 2008 OM PHARE, FØRTILTRÆDELSESTRUMENTET
FOR TYRKIET, CARDS OG OVERGANGSFACILITETEN**

{SEK(2009) 1726}

1. INDLEDNING

Denne rapport og det tilhørende baggrundsdokument omfatter gennemførelsen af programmerne under Phare¹, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet², CARDS³ og overgangsfaciliteten⁴ i 2008 med en skæringsdato den 31. december 2008. Det skal bemærkes, at eftersom 2006 var det sidste programmeringsår under Phare, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og CARDS, blev der ikke iværksat nye programmer under disse instrumenter i 2008⁵.

Målet med førtiltrædelsesbistanden under Phare har været at bistå kandidatlandene og de tiltrædende lande i deres bestræbelser på at styrke deres offentlige forvaltninger og institutioner, så de kan fungere effektivt i EU, at fremme konvergensen med fællesskabsretten, at mindske behovet for overgangsperioder og at fremme den økonomiske og sociale samhørighed.

Formålet med CARDS-programmet har været at støtte Albaniens, Bosnien-Hercegovinas, Kroatiens, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens, Montenegros, Serbiens og Kosovos⁶ deltagelse i stabiliserings- og associeringsprocessen. Med denne proces søger man at fremme både stabiliteten i regionen og en snævrere associering med EU.

Rapporten indeholder ligeledes oplysninger om den overgangsfacilitet for nye medlemsstater, der blev indført for at sikre, at bistanden til institutionsopbygning fortsætter med henblik på at styrke og konsolidere den institutionelle og administrative kapacitet til at gennemføre gældende EU-ret.

Siden 2007 er EU's finansiering af førtiltrædelse blevet kanaliseret gennem et enkelt instrument, instrumentet for førtiltrædelsesbistand (Ipa), som skal yde målrettet bistand til både kandidatlande og potentielle kandidatlande. Ipa erstatter fem tidligere EU-finansieringsinstrumenter – Phare, ISPA⁷, SAPARD⁸, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og CARDS. Kommissionen har siden 2008 udarbejdet en årlig rapport om gennemførelsen af dette instrument for førtiltrædelsesbistand.

¹ Phare, Rådets forordning (EØF) nr. 3906/89 af 18. december 1989.

² Rådets forordning (EF) nr. 2500/2001 af 17. december 2001.

³ Fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering (Rådets forordning nr. 2666/2000 af 5. december 2000).

⁴ Artikel 31 i tiltrædelsestraktaten for Bulgarien og Rumænien.

⁵ Programmeringen for 2008 for kandidatlande og potentielle kandidatlande fandt sted under det nye Ipa-instrument, og der vil blive aflagt rapport om dette i den årlige Ipa-rapport for 2008 som forudset i Ipa-forordningen nr. 1085/2006 (artikel 13, stk. 6).

⁶ Jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99.

⁷ Strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999).

⁸ Særligt tiltrædelsesprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter (Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 af 21. juni 1999).

2. STATUS

2.1. De vigtigste fremskridt i udvidelsesprocessen i 2008

De resultater, der blev opnået i 2008 med hensyn til kandidatlande⁹ og potentielle kandidatlande¹⁰ og i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen, fremgår af udvidelsespakken fra november 2008. Meddelelsen om udvidelsesstrategien og de vigtigste udfordringer 2008-2009 lagde grunden til EU's nuværende fremgangsmåde, som er baseret på den fornyede konsensus om udvidelse, som Det Europæiske Råd nåede til enighed om på sit møde i december 2006. I meddelelsen beskrives Kommissionens tilgang til kommende udvidelser, og der anføres foranstaltninger, som kan hjælpe landene i deres bestræbelser på at blive medlemmer. Den blev ledsaget af rapporter om kandidatlandenes og de potentielle kandidatlandes fremskridt, hvori man vurderede, hvilke fremskridt de enkelte lande havde gjort for at opfylde Københavnskriterierne for medlemskab. Udvidelsespakken fik bred tilslutning af Rådet¹¹ og blev vel modtaget i udvidelseslandene.

3. PROGRAMMERING OG PROGRAMGENNEMFØRELSE: GENEREL OVERSIGT

3.1. Phare, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og CARDS

Med indførelsen af Ipa i januar 2007 blev der ikke indgået nogen nye forpligtelser i 2006 under Phare, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og CARDS. Der blev fokuseret på gennemførelsen af tidligere års programmer, herunder på at begrænse eventuelle forsinkelser i programgennemførelsen.

I 2008 fortsatte de fleste af de lande, der modtager bistand under CARDS, med at indgå kontrakter for de budgetbevillinger, der var tilbage fra 2005- og 2006-budgetbevillingerne, selv om kontraktindgåelsesprocenten varierede fra land til land. I Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien førte forsøget på at indgå kontrakter for de resterende CARDS-midler for 2005, inden fristen for kontraktindgåelse udløb, kun til meget begrænsede kontraktindgåelser for 2006-programmerne under CARDS. I Bosnien-Hercegovina og Kosovo blev CARDS-programmerne frem til 2005 derimod udnyttet fuldt ud inden årets udgang, og kontraktindgåelsen for CARDS-2006 var godt på vej.

Pr. 21. december 2007 suspenderede Europa-Kommissionens delegation i Kroatien midlertidigt godkendelsen af kontrakter under Phare 2006, indtil Kommissionen fandt, at Kroatien havde forbedret sine resultater med decentral gennemførelse tilstrækkeligt. Efter at kontrakterne igen blev godkendt i juli 2008, lykkedes det Kroatien at udnytte 84,7 % af Phare-midlerne for 2006, inden fristen for kontraktindgåelse udløb den 30. november 2008.

⁹ Kroatien, Tyrkiet og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

¹⁰ Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien og Kosovo.

¹¹

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on%20Enlargement_EN.pdf

Tre programmer under førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet var under gennemførelse i 2008, herunder det nationale program for 2006, hvorunder der stadig blev indgået kontrakter. De frister, som det fælles tilsynsudvalg havde fastsat for indgivelsen af udbudsmateriale med henblik på Europa-Kommissionens forudgående kontrol under det nationale program for 2006, betød, at udbudsprocedurerne gik noget hurtigere sammenlignet med tidligere programmer. Indgåelsen af kontrakter for det nationale program for 2006 var ved udgangen af 2008 på 78,38 %.

I 2008 fortsatte Bulgarien og Rumænien indgåelsen af kontrakter og gennemførelsen af de nationale Phare-programmer for 2006. Ved udgangen af perioden for kontraktindgåelse den 30. november 2008 var der kun indgået kontrakter for 17,38 % af de midler, der var til rådighed under programmerne. At procentsatsen for kontraktindgåelser var så lav, skyldtes dels, at midlerne blev suspenderet, dels at de bulgarske myndigheder aflyste en stor mængde kontrakter på grund af manglende tid og ressourcer. For Rumæniens vedkommende var der ved udgangen af kontraktperioden for det nationale Phare-program 2006 indgået kontrakter for 78,01 % af programmidlerne.

Der findes nærmere oplysninger om gennemførelsen af Phare, førtiltrædelsesbistand til Tyrkiet og CARDS i del I i baggrundsdokumentet til denne rapport.

3.2. Overgangsfaciliteten

Overgangsfaciliteten for Bulgarien og Rumænien blev indført i medfør af artikel 31 i tiltrædelsesakten for at finansiere visse institutionsopbyggende foranstaltninger, således at man kunne imødekomme det fortsatte behov for at styrke den institutionelle kapacitet inden for bestemte områder ved hjælp af foranstaltninger, der ikke kan finansieres af strukturfondene eller af Den Europæiske Fond for Udvikling af Landdistrikterne. Som sådan er den en videreførelse af den bistand, der blev ydet som førtiltrædelsesbistand under Phare-programmet. Bestemmelserne vedrørende gennemførelsen af EU-bistanden under overgangsfaciliteten findes i aftalememorandummet om gennemførelse af overgangsfaciliteten mellem de bulgarske myndigheder og Kommissionen, som blev undertegnet den 21. juni 2007, og i aftalememorandummet om gennemførelse af overgangsfaciliteten mellem de rumænske myndigheder og Kommissionen, som blev undertegnet den 5. september 2007.

I 2008 fortsatte Bulgarien og Rumænien indgåelsen af kontrakter og gennemførelsen af det program for 2007 under overgangsfaciliteten, der var tildelt begge lande. Fristen for kontraktindgåelse udløber den 15. december 2009.

De ti lande, som siden 2004 har nydt godt af den særlige overgangsfacilitet til institutionsopbygning, der blev oprettet i medfør af artikel 34 i tiltrædelsesakten, fortsatte i 2008 kontraktindgåelsen for projekter under programmet for overgangsfaciliteten for 2006 og gennemførelsen under programmet for overgangsfaciliteten for 2005.

3.3. Det udvidede decentrale implementeringssystem (EDIS)

Det var Kommissionens mål, at de lande, der modtager Phare-bistand, skulle blive i stand til at forvalte fællesskabsmidler under EDIS, således at de inden tiltrædelsen har tilstrækkelig

praktisk erfaring i at forvalte et fuldt ud decentraliseret system og derved er forberedte på at forvalte strukturfondsmidler effektivt efter tiltrædelsen (i et system med delt forvaltning).

Kommissionen godkendte de Phare-gennemførelsesorganer, som opererer under EDIS, efter at disse havde vist, at de havde de fornødne ressourcer, strukturer og systemer til at kunne forvalte fællesskabsbistanden effektivt og rettidigt.

De ti nye medlemsstater fra den femte udvidelse¹² har opereret under EDIS siden 2005.

Med hensyn til Phare og overgangsfaciliteten har Bulgarien opereret under EDIS siden juli 2007. Dette indebærer, at det fulde ansvar for kontraktindgåelse og gennemførelse af bistanden har ligget hos de bulgarske myndigheder. Den bistand, der gennemføres, forvaltes af fire godkendte gennemførelsesorganer¹³.

Selv om systemet som sådan er oprettet og akkrediteret på grundlag af forpligtelser, der er indgået af de bulgarske myndigheder, var der i 2008 stadig mangler med hensyn til den praktiske gennemførelse og håndtering af bistanden. I februar 2008 blev betydelige Phare-betalinger suspenderet, i afventning af at Bulgarien gennemførte afhjælpende foranstaltninger. Det mest kritiske forhold i 2008 var, at godkendelsen af to gennemførelsesorganer (CFCU og gennemførelseskontoret i ministeriet for regionaludvikling og offentlige arbejder) blev trukket tilbage i Bulgarien den 23. juli 2008, hvilket betød, at det meste af Phare-programmet for 2006 i Bulgarien ikke var berettiget til EU-støtte.

Rumænien har også opereret under EDIS siden slutningen af 2006 for to organers vedkommende og siden april 2007 for det tredje organs vedkommende, hvilket betyder, at landet er fuldt ud ansvarligt for både udbud og gennemførelse af programmer for finansiel bistand. De tre godkendte gennemførelsesorganer¹⁴ forvalter Phare 2006 og overgangsfaciliteten. Kommissionen har givet udtryk for nogen bekymring i 2007 over de rumænske organers kapacitet til at sikre god forvaltning af EU-midler, men i løbet af 2008 er der sket væsentlige forbedringer. Der har været forsinkelser i kontraktindgåelserne for Phare 2006 og gennemførelsen af igangværende programmer er nogen gange forsinket af årsager, der ikke alene kan tilskrives de rumænske myndigheder. Generelt er samarbejdet med de rumænske myndigheder tilfredsstillende, og problemer løses i fællesskab, hvilket har ført til mærkbare forbedringer i forvaltningen af midler.

Kommissionen følger nøje forvaltningen under EDIS for at sikre, at gennemførelsen af projekter sker rettidigt og korrekt, og at der opnås effektive resultater.

¹² Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

¹³ Det centrale finansierings- og kontraktindgåelseskantor (CFCU), ministeriet for regionaludvikling og offentlige arbejder, arbejds- og socialministeriet og endelig økonomi- og energiministeriet.

¹⁴ CFCU, ministeriet for europæisk integration og arbejdsministeriet.

3.4. Koordination af Fællesskabets førtiltrædelsesbistand

- Sapard (det særlige tiltrædelsesprogram vedrørende landbrug og udvikling af landdistrikter)¹⁵ har til formål at hjælpe kandidatlandene med at løse strukturtilpasningsproblemer i landbrugssektoren og landdistrikterne og med at gennemføre gældende fællesskabsret vedrørende den fælles landbrugspolitik og dertil hørende lovgivning.
- ISPA (det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument)¹⁶ tager primært sigte på at bidrage til ansøgerlandenes tilpasning til EU's infrastrukturstandarder. Instrumentet finansierer større miljø- og transportinfrastrukturer.

Koordineringen mellem de forskellige førtiltrædelsesinstrumenter blev foretaget i programmeringsfasen. Den sidste programmeringsproces for SAPARD- og ISPA-instrumenterne fandt sted i 2006. I 2007 blev alle tidligere førtiltrædelsesinstrumenter erstattet af Ipa.

4. SAMARBEJDE MED EIB OG INTERNATIONALE FINANSIERINGSINSTITUTIONER

Samarbejdet med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og andre internationale finansieringsinstitutioner (IFI), især Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Europarådets Udviklingsbank i samarbejde med den tyske Kreditanstalt für Wiederaufbau er tilrettelagt i henhold til det ændrede aftalememorandum af 26. april 2006 mellem Europa-Kommissionen og de deltagende internationale finansieringsinstitutioner til fordel for de lande, der er omfattet af udvidelsen.

Gennemførelsen af horisontale programmer har skabt store muligheder for IFI-samarbejde ved at kombinere IFI-lån med EU-tilskud. Disse horisontale programmer har suppleret de investeringsprojekter, der finansieres ved hjælp af nationale programmer.

Der er udviklet følgende fire typer programmer:

SMV-finansieringsfaciliteten (SMEFF) har haft til formål at styrke kapaciteten hos de finansielle formidlere (dvs. banker og leasingselskaber) i modtagerlandene, således at de kan udvide og opretholde deres finansieringstransaktioner til fordel for SMV'er. SMEFF-projekterne omfatter långivning, lånegarantier og leasingfaciliteter til finansielle formidlere i kombination med ikke-tilbagebetalingspligtige finansielle incitament. De finansielle formidlere genudlåner eller leaser på deres side til individuelle mikrovirksomheder eller SMV'er. Siden 2005 har de eneste støtteberettigede lande været Bulgarien, Kroatien, Rumænien og Tyrkiet. Ved udgangen af december 2008 lå det samlede beløb for EU-incitament øremærket til projekter på 265 mio. EUR.

¹⁵ Yderligere oplysninger om Sapard findes på webstedet for Generaldirektoratet for Landbrug.

¹⁶ Yderligere oplysninger om ISPA findes på webstedet for Generaldirektoratet for Regionalpolitik.

Den *kommunale finansieringsfacilitet* har haft til formål at fremme lokale finansielle formidlers långivning til kommuner. Programmet fungerer på samme måde som SMEFF. I 2008 gik det overordnet set stadig lidt langsomt med at få opstillet og undertegnet nye projekter på grund af de høje administrative omkostninger, forsinkelserne i de retlige reformer i nogle af landene og kommunernes manglende erfaring med at opstille soliditetsoplysninger. Ved udgangen af december 2008 lå det samlede beløb for EU-incidenter øremærket til projekter på 75 mio. EUR.

I overensstemmelse med opfordringen fra Det Europæiske Råd i Nice i 2002 oprettede EIB og Kommissionen en *kommunal infrastrukturfacilitet*. Formålet med den er at bidrage til den sociale og økonomiske udvikling i grænseregionerne i EU-15 medlemsstaterne. Til dette formål kombinerer den kommunale infrastrukturfacilitet et lån fra EIB-midler med ikke-tilbagebetalingspligtig Phare-bistand for at fremskynde afslutningen af små lokale infrastrukturinvesteringer. Ved udgangen af 2008 var ca. 40 mio. EUR udbetalt til 24 projekter.

Finansieringsfaciliteten for energieffektivitet (EEFF) blev indført i 2006 som led i bekæmpelsen mod klimaændringer. Formålet med den er at fremme investeringer i energieffektivitet i alle typer bygninger og i industrisektoren ved at stille egnede finansieringsmidler til rådighed for endelige låntagere. Programmets overordnede resultater vil være energibesparelser og en betydelig reduktion af CO₂-emissionerne.

EEFF kombinerer IFI-kreditlinjer til finansielle formidlere med incitamenter til at gøre udstyr mere omkostningseffektivt og energiinvesteringer mere attraktive og desuden med honorarer til lokale finansielle formidlere for at ansøre dem til at yde lån til finansiering af energieffektivitet. Ved udgangen af 2008 var der indgået kontrakter for 53 mio. EUR i tre bidragsaftaler, og der var godkendt projekter med et samlet beløb til incitamenter på ca. 23 mio. EUR.

Programmerne blev ændret i 2008 for at indføre en komponent vedrørende energieffektivitet og for at forlænge såvel datoen for kontraktindgåelse mellem de deltagende finansielle formidlere og IFI som datoen for kontraktens ophør indtil udgangen af 2015, således at de til rådighed værende midler kan udnyttes fuldt ud.

5. TILSYN OG EVALUERING

Tilsyns- og evalueringfunktionen på projektniveau har til formål at føre tilsyn med og evaluere den finansielle bistand til modtagerlandenes bestræbelser på at realisere førtiltrædelsesmålene, idet der foretages en vurdering af programresultater og indhøstede erfaringer. Derudover redegøres for pengeværdien og anvendelsen af førtiltrædelsesmidlerne. Endelig støttes udviklingen af den lokale tilsyns- og evalueringskapacitet i modtagerlandene, hvorved deres kapacitet til at forvalte og kontrollere førtiltrædelsesbistanden styrkes. Den centrale evalueringfunktion på det strategiske programniveau tjener til at understøtte den evaluering, som skal ligge til grund for beslutningstagningen, og til at vurdere virkningerne af bistanden.

5.1. Tilsyn og interimsevalueringer

I 2008 fik Europa-Kommissionen og modtagerlandene ved hjælp af den resultatorienterede overvågning klare, objektive og konsistente overordnede (kontrol-)oplysninger om projekter, der var ved at blive gennemført, oplysninger om bedste praksis/udbredte fejl, henstillinger til forbedringer og resultatopgørelser over den portefølje af CARDS-projekter, som forvaltes direkte af Europa-Kommissionen.

Derudover blev der i 2008 udarbejdet sektorvise og tematiske rapporter og ad hoc-rapporter som led i interimsevalueringen af Phare- og CARDS-programmer i Kroatien samt af førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet. Disse evalueringer er forvaltningsværktøjer, som regelmæssigt giver programlederne en resultatopgørelse over aktiviteterne i alle sektorer. Der fremsættes systematisk henstillinger i rapporterne til, hvordan man kan forbedre forvaltningen og gennemførelsen af de evaluerede programmer/projekter, og de drøftes på rapporteringsmøder og møder i det fælles tilsynsudvalg med henblik på opfølgende foranstaltninger. Derudover indeholder de tematiske, landespecifikke og konsoliderede interimsevalueringer henstillinger til, hvordan fremtidige programmer bør udformes.

5.2. Efterfølgende evaluering

I 2008 afsluttede man ad hoc-evalueringer af CARDS-programmer (2001-2006) i Albanien og Bosnien-Hercegovina samt af de regionale programmer i Vestbalkanlandene. Der findes et resumé af konklusionerne og henstillingerne i disse tre rapporter i afsnit 23.2 i baggrundsdokumentet. Lignende evalueringer blev iværksat i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Montenegro og Serbien, og de forventes afsluttet i 2009.